

ACUMULACIÓN DESIGUAL, INSTITUCIONES Y POBREZA EN COLOMBIA

Avance de investigación a octubre de 2004

Miguel A. Infante Díaz¹

Resumen

Se ofrecen aquí los elementos centrales del reciente informe presentado por el autor en desarrollo de su proyecto de investigación sobre «Acumulación desigual, instituciones y pobreza en Colombia». Dicho informe reproduce el análisis de normatividad económica básica entre 1886 y 1990 a través de la cual se ha venido consolidando un modelo de desempeño económico caracterizado por la convergencia de intereses entre un sector público privatizado y un sector privado oficializado. Las conclusiones a que llega el estudio apuntan hacia el que parece ser el problema histórico de fondo de la economía colombiana: el conflicto permanente, y formalmente no siempre reconocido, entre capital y trabajo.

Palabras claves

Instituciones económicas, política.

Abstract

These are the main concepts the author submitted in his investigation project "Unequal accumulation, institutions and poverty in Colombia". The report expresses the analysis of basic economical normativity between 1886 and 1990. Through this an economical fulfillment model has being consolidated. This one is characterized by the convergency of interests between a public privatized sector and a private officialized sector. The final conclusion points out what seems to be the historical deepest problem of the Colombian economy: the permanent and not always formally acknowledged conflict between capital and work.

Index terms

Economical institutions, politics.

¹ Profesor e investigador de la Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás; profesor de macroeconomía y gestión del desarrollo; socio fundador de la Corporación Nueva Empresa –CNE-Email: infantediaz@latinmail.com.

1. Pertinencia del análisis histórico y político

Desde los primeros borradores, escritos como aproximación al tema de este proyecto de investigación, se asumió una posición crítica frente a los estudios sobre la pobreza, tanto a escala nacional como internacional, y a las políticas que, inspiradas en ellos, reducen el problema a un asunto de ingresos. La mayor parte de estos enfoques analíticos y políticos se fundamentan sobre los diagnósticos que se reflejan a través de los percentiles población/ingreso que se observan en las curvas de Lorenz y de los coeficientes Gini de ingresos. La crítica se basa en un doble hecho: de una parte, la concentración del ingreso refleja situaciones coyunturales, al paso que la pobreza es un fenómeno estructural de sociedades como la colombiana. De otra, la concentración del ingreso más que una causa de la pobreza es consecuencia de la misma. Para llegar a las causas se hace necesario el análisis histórico-político.

La bajísima participación en la distribución del ingreso por parte de los primeros percentiles de la población es reflejo de la bajísima participación en los procesos de creación del producto. Los estratos bajos registran baja participación en el circuito del ingreso (y, por ello mismo, en el circuito del consumo) como consecuencia de su baja participación en el circuito de la producción. Por otro lado, los primeros percentiles poblacionales perciben exclusivamente ingresos de trabajo. Los últimos, en cambio, concentran los ingresos de capital que se benefician de la creciente productividad tanto del capital mismo como de la mano de obra.

En términos de la economía neoclásica, la retribución factorial es directamente proporcional a la participación factorial. Dado que el incremento en la productividad de la mano de obra va frecuentemente asociado a la modernización del parque industrial (productividad del capital) el incremento en las remuneraciones se concentra en el factor capital. Las políticas afianzadas en ingresos (y más en ingresos de subsistencia precaria como los derivados de salarios mínimos legales) no

podrán garantizar la superación de la pobreza sino, al contrario, su sostenibilidad o persistencia.

Conforme se ha observado desde el diseño mismo del proyecto y con ocasión de la presentación de los diferentes avances, el presente es un estudio de carácter histórico-político, entendiendo como tal el esfuerzo intelectual de reconstrucción crítica de los acontecimientos del pasado que explican la génesis y el desarrollo de fenómenos estructurales de la sociedad y que, por lo mismo, ofrecen la clave para su correcta interpretación analítica y su adecuado manejo político. Con todo, el proyecto exige una justificación adicional: la historia económica del país ya está escrita. La novedad del estudio está en hacer una lectura de ella en clave institucional, es decir destacando el rol de las instituciones en la configuración del perfil económico del país. Y no de todas las instituciones, sino de las económicas y, entre éstas, las plasmadas a través de la norma.

La recuperación de la historia tiene el mismo valor y significado que la recuperación de la teoría. Una y otra tienen el mérito ir a fondo en la interpretación de los modelos de sociedad, de dar instrumentos para el entendimiento de su bases estructurales. Como tales, deben constituirse en referente básico de todo proceso educativo. Sin ellas la educación se queda en una dimensión puramente pragmática y funcional, desconocedora de las fuerzas reales que mueven a los grupos sociales.

La historia no se escribe ni se lee por la curiosidad intelectual de reconstrucción del pasado sino por la necesidad humana fundamental de ubicación en el mundo. La historia no es la reproducción cronológica y anecdótica de los hechos pasados. Es la interpretación crítica de los mismos como recurso para la comprensión del presente y la proyección del futuro. No es un relato; es una reflexión crítica. Es historiografía. El idioma Inglés recoge muy bien la diferencia entre uno y otro: el relato es *story*, la historia es *history*. Desde esta perspectiva debe quedar en evidencia la necesidad de reincorporar el estudio de la historia en las universidades, tanto en los pregrados como en los postgrados. Es

una forma de liberar a la academia del inmediatismo, el pragmatismo y la subordinación al mercado.

Siguiendo la caracterización de las instituciones hecha en el informe de diciembre de 2003 (p. 16-20), el proyecto tipifica al Estado como una "Institución mayor". La normatividad estatal es un instrumento por el cual el Estado se manifiesta (desde la Constitución hasta actos administrativos rutinarios). Esta normatividad puede tipificarse a su vez como una "Institución instrumental". Cuando de economía se trata, estamos ni más ni menos que ante la manifestación factual de la economía normativa. Desde esta perspectiva, el presente estudio puede entenderse como una incursión en la interpretación histórica de la economía normativa en Colombia. En últimas es política. Por acción o por omisión, el perfil económico del país y su nivel desarrollo o de subdesarrollo no han sido asunto del mercado sino de la política. "Todas las decisiones importantes en economía son asunto de las ciencias políticas". James Robinson. Universidad de Berkeley². Por su parte Morton H. Fried afirma: "La distinción entre la economía y la política es en gran medida un instrumento heurístico del analista y un índice de su especialización"³.

2. Análisis de la normatividad

La elaboración del presente avance, en el cual se aborda una vez más el tema del cambio institucional, es oportunidad para hacer una nueva alusión al significado y el alcance de "lo institucional" al interior del proyecto. Como siempre, el Diccionario de la Real Academia de la lengua es el mejor recurso para hacer claridad sobre el significado esencial de las palabras, tarea elemental que, como tal, pareciera superflua y quizás no

del nivel de una faena académica. Con todo, y conforme ya se especificó en el avance presentado en diciembre de 2003⁴, el concepto de "Institución" es aplicable a infinidad de realidades sociales tan variadas y heterogéneas que su sentido corre el riesgo de desvanecerse, perder concreción, perder respetabilidad y convertirse en muletilla.

En el informe de avance anterior se hizo una alusión rápida a los principales hitos de cambio institucional a que se dieron en el país en el ámbito de la política económica entre la Constitución de 1886 y la Apertura Económica de la última década del siglo XX. A partir de esa primera aproximación se concluyó que en Colombia no se ha dado dicotomía entre Estado y Mercado. Entendiendo aquí por mercado el gran capital privado⁵ es forzoso reconocer que entre éste y las instituciones económicas ha habido una larga historia de entendimiento y de cooperación.

El informe anterior concluía con aseveraciones como estas: el estado no ha podido resolver la contradicción entre capital y trabajo; históricamente se ha dado una simbiosis entre estado y mercado que bien se puede caracterizar como un fenómeno sui generis de sector público privatizado y sector privado oficializado; las instituciones económicas se han diseñado para que sean funcionales al oligopolio; en Colombia la libre empresa y el libre comercio han sido excepción; la economía colombiana no ha sido un sistema de precios de mercado sino un sistema de precios administrados.

En ese informe el investigador prometió avanzar en el análisis interpretativo de los principales hechos en la normatividad económica colombiana para dar un mayor soporte a estas conclusiones.

² Citado por Yanod Márquez durante la conferencia dictada en la Maestría de Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás el día 7 de septiembre de 2004.

³ En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid: Aguilar, 1975. Tomo 4, p. 462.

⁴ Cf. Posibilidades heurísticas del análisis institucional, p. 16.

⁵ El informe ofrece una reflexión acerca de los diferentes significados que, por fuerza de la costumbre, ha venido asumiendo la palabra mercado: transacción, economía como tal, capital privado.

El presente avance es el cumplimiento del compromiso adquirido. Para ello se hizo una revisión de normatividad de diferente jerarquía (desde reformas constitucionales hasta decretos ordinarios) de especial impacto en la configuración del perfil económico del país. Para el efecto, se analizaron en detalle 26 normas y se reseñaron otras tantas. Entre las normas estudiadas en detalle están las relacionadas con la legislación en áreas medulares como la laboral, la tributaria, la arancelaria, la cambiaria, la seguridad social, las sucesiones y las sociedades anónimas.

El proyecto ha venido desarrollándose en torno a cuatro grandes periodos en la historia de la acumulación capitalista en Colombia: Centralismo político, 1886-1930; Reformismo social, 1930-1946; Industrialización sustitutiva, 1950-1990; Apertura y globalización, 1990-2003. En el primer informe de avance se presentó la caracterización general de cada uno de estos periodos. Por razones de vigencia e impacto, el análisis es más detenido en el caso del periodo de industrialización sustitutiva. Le siguen en orden de intensidad el periodo que el proyecto ha venido caracterizando como de "Reformismo social" y que corresponde a los cuatro periodos presidenciales de la república liberal. Le sigue, en orden decreciente de intensidad (aunque el primero en el tiempo) el periodo aquí caracterizado como "Centralismo político y despegue capitalista" y que coincide con la república conservadora. En el informe final se hará una fusión orgánica entre estos dos informes parciales.

La fuente mayor para la realización del estudio ha sido, desde luego, el Diario Oficial, los ministerios económicos en lo que hace relación a asuntos de su competencia y algunas obras de apoyo para la interpretación histórica, como las que se relacionan en la bibliografía. De cada periodo se hizo un análisis de la normatividad económica considerada más relevante, así:

- **Del período de centralismo político y despegue capitalista**

1. Ley 33 de reforma monetaria de 1903, que buscó fortalecer la moneda y asegurar la confianza en ella.

2. Reforma fiscal de 1906, orientada a la obtención de recursos para el pago de la deuda externa.
3. Reforma Arancelaria de 1907, cuyo fin fue subsanar el déficit en balanza de pagos.

- **Del período de reformismo social**

1. Reforma tributaria de 1931 (Ley 81)
2. Reforma arancelaria de 1931 (Leyes 4, 62 y 90)
3. Creación del Consejo Nacional de Agricultura en diciembre de 1931
4. Ley Orgánica de Sociedades Anónimas (Ley 58 de 1931)
5. Ley 78 de reforma tributaria de 1935
6. Reforma Constitucional de 1936
7. Ley 200 de 1936 o Ley de tierras
8. Ley 63 de 1936 o ley de impuestos sobre sucesiones
9. Decretos 1984 de 1939 y 1045 de 1940 y Ley 66 de 1947, Superintendencia de sociedades
10. Decretos 1157 y 1419 de 1940, IFI
11. Ley 7 de 1943, Regulación de precios
12. Ley 100 de 1944 o Reforma sobre tierras
13. Reforma Laboral. Decreto 2350 de 1944, Ley 6ª de 1945 y Decreto 2127 de 1945
14. Reforma Constitucional de 1945.

- **Del período de la industrialización sustitutiva**

1. Ley 90 de 1946, por la cual se establece el Seguro Social Obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales

2. Decreto 2663 de 1950, Código Sustantivo del trabajo
3. Control de Cambios de 1951
4. Decreto 2218 de 1950 de Reforma Aduanera
5. Decreto 1345 de 1959 de Reforma Arancelaria
6. Decreto 3168 de 1964 de Reforma Arancelaria
7. Ley 81 de 1960 de Reforma Tributaria
8. Ley 1ª de 1951 o Estatuto Cambiario
9. Decreto Ley 444 de 1967 o Estatuto Cambiario.

Como balance de este último periodo el informe propone las siguientes reflexiones:

1. El modelo sustitutivo no creó condiciones para el surgimiento de una nueva clase empresarial en el país.
2. Los actores del proceso anterior de acumulación vía propiedad de la tierra fueron los beneficiados de los créditos de fomento y de todos los mecanismos de protección efectiva que los desdoblaron en empresarios productores de materias primas agrícolas e industriales y bienes de consumo final.
3. Se reforzó el proceso histórico de acumulación desigual vía transferencia de valor de contribuyentes, consumidores, trabajadores y ahorradores en beneficio del productor monopólico u oligopólico. Los mecanismos de esta transferencia fueron:
 - Financiación de la acumulación de capital mediante el crédito de fomento, la inflación, el manejo administrativo de precios macroeconómicos (tasa de interés y tipo de cambio), y
 - La creciente financiarización de la economía (acompañada de bajos índices de profundización financiera).

4. Desde los años 70 no es tema central de la agenda ni en el debate político ni en el académico. La tenencia y explotación de la tierra mantiene su tradicional estructura hacendaria.
5. El mecanismo de redescuento, de una parte canaliza el ahorro hacia empresas ya consolidadas y, de otra, crea la necesidad de constituir fondos especializados para el efecto (Fondo de Inversiones Privadas, el Fondo Financiero Industrial, el Fondo Financiero Agropecuario, el Fondo de Ahorro y Vivienda, el Fondo de Desarrollo Eléctrico) alimentados con recursos de emisión y de crédito externo.
6. Para contrarrestar las presiones inflacionarias se idearon mecanismos de contracción de dinero secundario como: mayores encajes, encajes marginales del 100%, certificados de cambio con el fin de diferir la monetización, inversiones forzosas en papeles del gobierno.
7. El mecanismo de la indexación para la financiación de vivienda se traslada a toda la economía, refuerza el proceso de inflación inercial y va minando el poder adquisitivo del trabajo cuyos ajustes son posteriores e inferiores a la inflación.

• Consideraciones finales

La revisión de esta panorámica de la normatividad económica básica a lo largo de 90 años sugiere, en su conjunto, una serie de consideraciones a la luz de los propósitos generales del proyecto que parecen validar la hipótesis inicial según la cual el proceso histórico de acumulación desigual ha sido posible gracias a la consolidación de una institucionalidad socialmente ineficiente. Tales consideraciones pueden resumirse en los siguientes términos:

1. Las áreas medulares en torno a las cuales ha tomado forma prevalente la normatividad económica han sido la tributaria, la arancelaria y la monetaria, es decir, en torno a los tres instrumentos clásicos de la política económica.

2. Existe una constante histórica en la normatividad económica: la convicción por parte del legislador y del ejecutivo de que los “grupos de intereses serios” del gran empresario se confunden con los intereses del país.
3. Pareciera imperar el principio según el cual la concentración de los ingresos y de la propiedad de los activos productivos es benéfica para el país de acuerdo con la regla económica de la diferencia. Según ésta, los grupos de altos ingresos, por el hecho de registrar mayores propensiones marginales y medias al ahorro, se constituyen en garantes de la inversión y, por lo mismo, del crecimiento y de las oportunidades de empleo, con lo cual se benefician también los estratos bajos⁶. De hecho, se ha dado por axiomática la correlación positiva entre concentración del ingreso y de la propiedad y tasa de crecimiento.
4. Si bien corrientemente la parte motiva de la norma trae consideraciones de beneficio social, el cuerpo del texto se inspira más en criterios de eficiencia que de equidad. En términos de economía política clásica se diría que priman los objetivos de la producción sobre los de la distribución. En términos de Rawls prevalece el criterio de la maximización sobre el criterio de la justicia. Si razones de equidad ha habido, éstas han sido en relación con la equidad horizontal mas no con la vertical.
5. Cuando de obligaciones y beneficios del Estado y del Capital privado se trata, se presenta un desbalance a favor de este último.
6. Es recurrente la previsión, los mecanismos de excepción tales como descuentos, deducciones, exenciones, etc., fundamentados en consideraciones casuísticas. Igualmente frecuentes son las delegaciones y atribuciones que otorgan alta discrecionalidad al ejecutivo para la interpretación y aplicación de la norma. De hecho, se da vida a una norma paralela. Se institucionalizan así mecanismos de tratamiento preferencial propicios al favoritismo y a la corrupción.
7. Con mucha frecuencia la motivación de la norma es de carácter exógeno: deuda externa, coyuntura comercial internacional, presiones de gobiernos o de organismos multilaterales, etc. De todo ha habido menos autodeterminación en materia de política económica⁷.
8. Subyace una concepción antitécnica de la intervención del Estado que lo ha llevado a asumir los problemas sociales en términos asistencialistas y no a la luz de una sana racionalidad económica de estímulo a la producción y a la distribución que debe ver “lo social” y “lo económico” de manera integrada. La política social está más orientada a aliviar los efectos que a neutralizar causas de la pobreza. Parecen subvalorarse los grandes impactos sociales de las políticas económicas en sí mismas (monetaria, crediticia, tributaria, de gasto público, cambiaria...).
9. Durante los 16 años de la república liberal se presentó un forcejeo entre un ejecutivo progresista con sentido social y los intereses tradicionales que terminó con el predominio de estos últimos. La

⁶ Regla en torno a la cual no existe consenso entre los economistas. Dentro de un enfoque keynesiano, es posible pensar que una distribución equitativa del ingreso da oportunidades de mayor consumo a los estratos bajos que registran altas propensiones marginales y medias al consumo, con lo cual se jalona la oferta. Con todo, dentro de un enfoque neoclásico, es igualmente pensable que un 20% de la población que apropia el 80% del ingreso y de los activos productivos y tiene altas propensiones al ahorro ofrece mayores posibilidades de inversión que las que ofrecería un 80% de la población dueña del 80% de los ingresos y de los activos fijos pero con menores propensiones al ahorro. Recuérdese que la economía es clásica en el largo plazo y keynesiana en el corto.

⁷ Como se anotó en su momento, aún reformas tan importantes como la laboral de 1944 y 1945 se motivaron por “los compromisos internacionales adquiridos por la República, que la obligan a no aplazar por más tiempo la modernización de sus estatutos de trabajo”.

transición realizada en 1946 significó el inicio de la confrontación que aún vive el país, no obstante el espíritu conciliador del primer gobierno conservador.

10. De hecho, históricamente la economía colombiana ha sido sí un "sistema de precios", mas no "de mercado" sino "administrados". Como se afirmaba antes "Por acción o por omisión, el perfil económico del país y su nivel desarrollo o de subdesarrollo no han sido asunto del mercado sino de la política"⁸.
11. Ha tomado forma una dicotomía entre política económica y política social en virtud de la cual la primera se ocupa, a toda costa, de los objetivos de la producción y de la rentabilidad, y la segunda de las acciones remediales y asistencialistas ante los vacíos de la primera.
12. Las políticas públicas no han buscado incidir sobre la naturaleza de las relaciones sociales que, históricamente, han dado origen y perpetuidad a un fenómeno de acumulación con exclusión.
13. En fin, las remuneraciones factoriales son tan asimétricas que el problema de fondo sigue siendo el conflicto hasta ahora no resuelto, y formalmente no reconocido, entre capital y trabajo.

⁸ Cf. p. 10 del informe.